

УРАЛ: СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

О. Н. Богатырева



КОНТРОЛЬ ГОСУДАРСТВЕННОЙ АДМИНИСТРАЦИИ НАД ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ОРГАНОВ ЗЕМСКОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (вторая половина XIX – начало XX века)

Для современной отечественной историографии характерно расширение диапазона исследований по вопросам местного управления в императорский период истории России. Историки исследовали проблемы правового положения и организации земских и муниципальных учреждений, рассмотрели их статус в системе государственного управления, изучили нормативные акты и систему формирования и функционирования земской избирательной системы¹. Особый интерес проявляется и к такой важной проблеме, как взаимоотношения органов земского самоуправления с государственной властью всех уровней, а также их отражение в общественной жизни страны. Однако, несмотря на новаторскую тему, ряд исследований сохраняет, на наш взгляд, вполне традиционный подход, когда изучение проблемы сводится к выявлению и анализу фактов столкновения земских учреждений с центральными и региональными органами власти. Априори говорится о несовместимости коронной администрации и общественного самоуправления. При этом деятельность основных институтов административной юстиции – губернского по земским и городским делам присутствия и Сената – обходится стороной при изучении проблемы «Земство и власть». А ведь именно при помощи этих надзорных учреждений разрешались противоречия, разногласия и конфликты между органами самоуправления и губернской администрацией. Что же касается протестов губернатора как основного инструмента административного контроля над органами земского самоуправления, то они по-прежнему остаются вне внимания историков.

Деятельность местного самоуправления предусматривает обязательный надзор государственной власти за осуществлением делегированных функций административного управления. По верному замечанию Р. Драго, «абсолютная самостоятельность с уп-

равленческой точки зрения не может являться благом»². Полностью автономное местное управление создает возможность для всякого рода злоупотреблений, приводит к дроблению административных структур, что отрицательно сказывается на ее эффективности и препятствует согласованности общенациональных усилий.

Провозгласив общим основанием деятельности земских учреждений самостоятельность, авторы Земского положения 1864 года признали при этом, что «компетенция земств должна быть ограниченной и определенной законом, так как компетенция общины делегирована ей государством»³. А поскольку распоряжения земства могли иногда существенно затрагивать интересы государства и частных лиц, то необходимы были гарантии, заключающиеся в надзоре правительственной власти над деятельностью органов земского самоуправления⁴.

По Земскому положению 1864 года губернатор, а также министр внутренних дел должны были приостанавливать исполнение всякого постановления земских учреждений, противоречащего законам или общим государственным интересам. Губернатор мог воспользоваться этим правом в семидневный срок, министр – в промежутке между двумя сроками заседаний земского собрания. Приостановив постановление, губернатор или министр обязаны были сообщить об этом управе. После вторичного рассмотрения дела земское собрание принимало окончательное решение по приостановленному постановлению и ставило в известность губернатора или министра, а те, если не соглашались с заключением собрания, представляли дело на разрешение Сената по первому департаменту. Это право протеста применялось ко всем без исключения постановлениям земских собраний.

Земская реформа 1890 г. внесла весьма существенные изменения в систему контроля над земствами. Кроме надзора за законностью вводился надзор за целесообразностью или за тем, чтобы постановления земских собраний соответствовали общим государственным интересам и нуждам и не нарушали бы явно интересов местного населения. Новая норма закона была вверена не Сенату, а министру внутренних дел, Комитету министров и Государственному совету. Таким образом, функции контроля над земским самоуправлением были разделены между Сенатом, за которым осталось соблюдение законности, губернатором и губернским по земским и городским делам присутствием, осуществлявшими надзор за целесообразностью постановлений земских собраний⁵.

Основное изменение в порядке контроля было связано с созданием местного надзорного органа – губернского по земским и городским делам присутствия. Новая структура учреждалась в каждой губернии «для обсуждения в подлежащих случаях правильности и законности постановлений и распоряжений земских учреждений и других дел»⁶. Если до 1890 года на губернском уровне единственным органом надзора являлся губернатор, то теперь между Сенатом и земством учреждалась инстанция, через которую и стало проходить большинство земских дел до их поступления в Сенат. Присутствие должно было значительно облегчить губернатору выполнение надзорных обязанностей и способствовать ускорению рассмотрения дел, возникающих из-за несогласия губернатора с постановлениями земских собраний.

Вневедомственный характер нового надзорного учреждения⁷, по мысли законодателя, должен был служить гарантией компетентного и беспристрастного рассмотрения дел, вносимых в присутствие губернатором, как по несогласию с постановлениями земских собраний, так и по надзору за действиями выборных должностных лиц. Этим одновременно упрощалась и ускорялась процедура рассмотрения дел, так как по прежнему закону разногласия губернатора с губернским земским собранием подлежали обязательному рассмотрению Сенатом, что существенно замедляло решение спорных вопросов. По Земскому положению 1890 года все противоречия могли разрешаться на месте – в губернском присутствии, и лишь в случае отсутствия компромисса между сторонами или несогласия земского собрания с постановлением присутствия окончательное разрешение спорных вопросов предоставлялось Сенату.

Земское положение 1890 года предоставило губернатору надзор за действиями не только распорядительных, но и исполнительных органов земства. Положение 1864 года допускало контроль над земскими управами лишь со стороны земских собраний; о действиях исполнительных органов губернатор узнавал только по отчетам и докладам, предоставляемым губернскими и уездными собраниями. Новый закон дал губернатору право ревизии земских управ и рассмотрения их действий как по данным, лично им усмотренным, так и по жалобам частных лиц. Кроме того, ему же было предоставлено право возбуждения дел об ответственности как выборных, так и служащих по найму должностных лиц земского управления⁸.

В результате после земской реформы 1890 года надзор губернатора за действиями земских учреждений осуществлялся следующими способами: 1) при содействии губернского земского собрания; 2) при содействии губернского по земским и городским делам присутствия; 3) персонально. Но, несмотря на создание специального надзорного учреждения, на губернском уровне функции главного органа надзора по-прежнему сохранялись за губернатором.

Для выяснения степени самостоятельности органов земского самоуправления и установления характера отношений к ним губернской администрации мы обратились к анализу протестов губернаторов, вынесенных на постановления губернских и уездных земских собраний Вятской и Пермской губерний. Исследование всей совокупности опротестованных постановлений губернских и уездных земств этих крупнейших уральских губерний позволяет представить объективную картину взаимоотношений государственной администрации и земского самоуправления и определить меру контроля над земскими учреждениями, т. е. выяснить, насколько он был действенным и результативным.

Из обширного материала, содержащегося в журналах (стенограммах) заседаний губернских и уездных земских собраний, нам удалось выявить практически все протесты, так как по закону губернатор о своем несогласии с постановлением земства сообщал управе, которая в свою очередь представляла протесты на вторичное рассмотрение земского собрания. Последнее избирало из своих рядов специальную комиссию, принимавшую окончательное решение о своем согласии или несогласии с протестом губернатора. В результате исследования было выявлено 1 152 (532 – в Пермской губернии и 620 – в Вятской) протеста на постановления гу-

бернских и уездных земских собраний с момента открытия земств в Вятской и Пермской губерниях до 1916 года.

В Пермской губернии обращает на себя внимание значительное число протестов в первое десятилетие работы земских учреждений – 288, что составило 55 % всех протестов губернаторов, поступивших за весь период деятельности земств. В 1880-е годы их число сократилось более чем в 3 раза, затем после реформы 1890 года наблюдался незначительный рост – на 3 %. И наконец, в начале XX века губернатор не был согласен с постановлениями земских собраний в 63 случаях, что составило 12 % от общего количества протестов за все время земской деятельности. В Вятской губернии максимальное количество протестов также приходится на первый период земской деятельности – 271 (44 %). В 1880-е годы их становится в 3,7 раза меньше – 72. В 1890-е годы происходит увеличение опротестованных постановлений в 2,6 раза, что, на наш взгляд, связано с введением в действие нового Земского положения 1890 г. И так же, как и в Пермской губернии, в начале XX века количество опротестованных постановлений сокращается до 89, что составляет 14 %.

Рассмотрим теперь, какие постановления чаще всего вызывали замечания губернатора. Прежде всего обращает на себя внимание внушительное число протестов, последовавших на постановления, связанные с оценкой недвижимого имущества – лесов, земель, заводов и приисков. Эта категория являлась безусловным лидером в течение всего рассматриваемого периода. Хотя на протяжении первых 20 лет земской деятельности число губернаторских протестов, вынесенных на финансовые постановления, стремительно снижалось (в Вятской губернии со 162 в 1870-е годы до 21 в 1880-е и в Пермской соответственно по годам со 155 до 50), тем не менее именно вопросы определения ценности недвижимого имущества и установления земских налогов всегда приводили к противоречиям между земством, казной и частными владельцами. Даже в начале XX века, когда число подобных протестов составляло 25 в Пермской губернии и 52 в Вятской, доля их в общей массе оставалась довольно высокой – 39,7 % и 58,4 % соответственно по губерниям.

Следующая многочисленная категория постановлений, вызвавшая замечания губернатора, касается порядка составления земских смет и раскладок. Для справедливого и равномерного налогообложения необходимо было оценить ценность и доходность недвижимого имущества, поэтому земства должны были иметь точные данные. Правильность этой операции зависела не столько от земства, сколько от самих владельцев, а точнее – от представленных ими сведений. Протесты, отнесенные в категорию земских смет и раскладок, касались соблюдения земскими собраниями и управами сметной дисциплины. Точное следование уставу о земских повинностях, который возлагал на общественное самоуправление обязательные государственные повинности, обуславливалось компетентными действиями самих земств и мало зависело от каких-либо внешних обстоятельств.

Чтобы смета считалась составленной правильно, в первую очередь нужно было внести в нее все общегосударственные повинности, не перепутав при этом обязательные расходы с необязательными. На содержание государственных должностных лиц (уездных исправников, следователей, лесничих и др.), на их путевое и квартирное довольствие следовало выделить

средства, которые не должны были превышать или занижать сумму, точно указанную в законе или постановлении соответствующего министерства. В смете нужно было показать все категории дохода и определить верное назначение каждой статьи расхода. Разумеется, точное соблюдение бюджетной дисциплины, предписанной законом, требовало от земских служащих соответствующей квалификации.

В начальный период деятельности земств недостаток опыта и компетентных кадров, преимущественно крестьянский состав собраний и управ и низкий образовательный уровень гласных часто приводили к неправильному толкованию законодательства и многочисленным протестам губернатора. Но с повышением квалификации земских специалистов нарушений сметной дисциплины становилось меньше.

Обратимся теперь к постановлениям по вопросам медицины и народного образования. Представляется совершенно естественным их незначительное число в 1870–1880-х годах в обеих губерниях: 2 – в Вятской и 5 – в Пермской. Поскольку, во-первых, в этот период земства делали лишь первые шаги по созданию сети земских школ, больниц, формированию врачебных и учительских штатов; во-вторых, внимание губернатора было сосредоточено преимущественно на вопросах налогообложения и правильной оценки в первую очередь казенного имущества, ибо приведение в действие земских смет и раскладок требовало первоочередного утверждения их губернатором. Закон требовал от него рассмотрения постановлений уездных и губернских земских собраний и заявления согласия или несогласия на них в течение семи дней. Обратим внимание, что заседания уездных земских собраний проходили, как правило, в одно время, а количество дел, рассматриваемых на них, непрерывно увеличивалось. Поэтому почти одновременное рассмотрение всех постановлений в недельный срок, установленный законом⁹, и утверждение всех смет и раскладок в течение двух месяцев для губернатора, отягощенного массой других дел, было просто не по силам. Часто результатом этого, как отмечал сенатор Н. А. Зиновьев, являлось «или оставление без замечаний таких постановлений, смет и раскладок земских собраний, которые по закону подлежали бы опротестованию, или, наоборот, иногда слишком поспешная и недостаточно обоснованная приостановка этих постановлений»¹⁰.

Стоит более подробно рассмотреть обстоятельства, которые привели к появлению максимального числа протестов, связанных с земскими сборами, а точнее – с обложением государственного и частного имущества и определением его ценности. Приступая к самостоятельной финансовой деятельности, к оценке недвижимости для взимания земского сбора, земства не имели никаких вспомогательных материалов. Они не располагали точными сведениями даже о пространстве всех земель в уездах, не говоря уже о площади земель каждого мелкого владения в отдельности. Не было какой-либо информации относительно доходности имущества, даже имеющиеся в распоряжении земских учреждений цифры о количестве земель были не точны. Поэтому неудивительно, что, не успев собрать достоверные данные, земские органы на первых порах делали ошибки и допускали неравное обложение. Подобные явления тем более понятны в уральских губерниях, где некоторые уезды по своей территории были равны нескольким европейским государствам. Вятское земство стало первым земством, пригласившим уже летом 1870 года. В. Я. Заволжского для экономическо-

го обследования севера губернии; а с 1873 года в составе земства трудится постоянный статистик Н. Н. Романов для исследований, главным образом, с целью более справедливой и правильной земской раскладки¹¹.

При отсутствии данных, с помощью которых могли быть выработаны основные принципы для определения ценности и доходности земель, деление их на разряды было бы, как говорили сами члены управ, «гадательное, ни на чем не основанное и повело бы только к протестам со стороны плательщиков»¹². Из-за отсутствия точных сведений, например, земли Слободского уезда среди всех прочих земель Вятской губернии были поставлены на первое место по доходности. Между тем после проверки, произведенной управой, земли этого уезда оказались самыми неплодородными и бездоходными во всей губернии. В 1874 году из Министерства государственных имуществ были доставлены новые сведения о размерах казенных и так называемых поселянских лесов, вследствие чего количество десятин тех и других в раскладках по некоторым уездам полностью изменилось¹³. Например, в Нолинском уезде «поселянских лесов» оказалось 31,8 тыс. дес. вместо 73 тыс. дес., указываемых ранее¹⁴.

Примерные («на глазок») исчисления получаемых доходов с тех или иных имуществ с первых же лет работы земских учреждений вызвали протесты губернаторов. Пермский губернатор Н. Е. Андреевский после рассмотрения губернской и уездных раскладок на 1871 год заметил, что по всем уездам «земли казенные и горного ведомства обложены земским сбором по примерному исчислению, сделанному самими земскими собраниями, <...> и по земской раскладке Екатеринбургского уезда ценность фабрик и зданий Верх-Исетских заводов, показанная заводским правлением в 449 тыс. р., возвышена (так в тексте. – О. Б.) управой до 1 млн р., а земским собранием – до 1,5 млн без объяснения оснований»¹⁵.

В уральских губерниях проблема обложения обширного пространства казенных лесов всегда стояла особенно остро. Земства практиковали самые разнообразные приемы определения ценности лесов, что нередко нарушало правильность всей раскладки. Вопросы о налогообложении казенных и частных горных заводов, находившихся преимущественно в Пермской губернии, порождали постоянные противоречия между земством и администрацией. Земли под горными заводами и золотыми приисками составляли самую ценную и доходную часть владений. Неудивительно, что пермский бюджет был самым высоким в России, а внутри губернии самыми богатыми были Верхотурское и Екатеринбургское земства. Так, например, земские платежи с Лазаревских заводов кн. Абамелек-Лазаревой, Верх-Исетских заводов графини Стенбок-Фермор, заводов гр. Строгановых, Нижне-Тагильских заводов наследников Демидова, Алапаевских заводов С. Яковлева и заводов кн. Голицына составляли до 20 % всех сборов Пермской губернии со всех предметов обложения¹⁶.

Число губернаторских протестов по разным земствам соответствовало имеющимся в этих уездах государственным земельным и лесным угодьям. Сметы Пермского, Екатеринбургского, Верхотурского, Чердынского, Слободского уездов ежегодно вызывали возражения губернаторов, поскольку в них было сосредоточено наибольшее число государственных предприятий и огромные пространства казенных лесов. Так, уже первая раскладка Верхотурского земства была опротестована по поводу будто бы неправильного обложения государственных и частных земель¹⁷, в 1877 году

последовал второй протест, а 1878 – третий. После признания Сенатом правомерности этих протестов управе пришлось утверждать новые основания для оценки недвижимого имущества. Однако и после этого губернатор не согласился с постановлением собрания относительно обложения казенных земель под золотыми и платиновыми приисками. Дело было перенесено в Сенат, который признал земский способ обложения неправильным. Собрание в свою очередь опять выработало новые основания оценки приисковых земель¹⁸. В 1884 году последовал новый протест губернатора, не утвердившего раскладку в отношении налогообложения золотоприисковых земель, медных и железных рудников. Снова потребовалось вмешательство Сената, вставшего на сторону губернатора.

Земские учреждения не всегда имели возможность определить и прямую стоимость высокодоходных приисков. Земство вычисляло их ценность через капитализацию получаемого с них дохода, определяя его по количеству добытого металла. Сенат признавал такое обложение неправильным отчасти потому, что при подобной оценке земский сбор «упадет не на земли, собственно, а на продукты промысла», что противоречило земскому положению¹⁹. И как земство не пыталось доказать, что принятый способ является единственно верным и возможным, что количество добытого золота берется в расчет только для определения доходности золотоприисковых земель, так как «определить это иначе нет возможности, точно также нельзя определить доходность пахотной земли, не взяв количества получаемого с нее зерна», – все раскладки ежегодно вызывали протесты губернатора²⁰.

На наш взгляд, причина этого явления заключалась в двусмысленности и неясности законодательной нормы, позволявшей облагать имущество по его ценности и доходности, что нередко вводило в заблуждение земские органы, следствием которого оказывалась неравномерность обложения. Разумеется, сразу же следовал протест губернатора. Однако возникает вполне резонный вопрос: почему ближайший надзорный орган – губернское земское собрание, избиравшее на своих ежегодных сессиях для проверки деятельности управ ревизионную комиссию, допускало юридические оплошности. Именно оно должно было раньше губернатора указать на все просчеты уездных земских собраний и управ, в частности в составлении бюджета. При издании Положения о земских учреждениях 1864 года указывалось, что «никто не может усерднее и заботливее вести хозяйственное дело, как тот, кому оно принадлежит, никто так не чувствует последствия дурных распоряжений и не несет за них такой материальной ответственности, как сам хозяин дела»²¹. Потому авторы закона и полагали, что надзор за деятельностью исполнительных органов земства должны осуществлять земские собрания. Но не всегда практика подтверждала это справедливое утверждение. Собираясь один раз в год на весьма непродолжительное время, земское собрание, как утверждал пермский губернатор А. К. Анастасьев, «физически было не в состоянии» контролировать деятельность своих исполнительных органов²².

Сложная форма финансовой отчетности затрудняла деятельность ревизионной комиссии, члены которой не всегда обладали необходимыми знаниями. Поэтому все главные виды надзора за земскими учреждениями – отчетность, контроль и ревизия – сводились исключительно к более или менее поверхностному обозрению комиссиями перечня доходов земства и расходов, произведенных управой. Констатируя отсутствие авторитет-

ного и своевременного указания на встречаемый в деятельности исполнительных органов земства беспорядок, сенатор Н. А. Зиновьев усматривал причину происходящего в отсутствии административного опыта членов земских управ, среди которых преобладали крестьяне²³. Становление института земской статистики и формирование квалифицированного штата земских служащих способствовали резкому снижению общего количества протестов в 1880-е годы. Но при этом удельный вес протестов, связанных с определением ценности и доходности, оставался высоким вплоть до 1917 года.

Небезынтересно рассмотреть, как земские собрания относились к отмене своих постановлений: соглашались с решением губернатора или продолжали отстаивать свои интересы в других надзорных учреждениях – губернском по земским и городским делам присутствии и в Сенате? То, как реагировали земства на протесты, свидетельствует, на наш взгляд, о степени их самостоятельности и независимости. По данным П. А. Зайончковского, за год (ноябрь 1891–1892) губернскими по земским и городским делам присутствиями было отменено 116 решений губернских и уездных земских собраний по вопросам о расходовании земских средств в 11 губерниях²⁴. Но это не значит, что земства безропотно соглашались с решениями присутствия и губернатора. Так, Пермское губернское земское собрание 24-й очередной сессии из 82 рассмотренных протестов отклонило 42, т. е. 51 %²⁵. В 1902 г. 27-е очередное собрание рассмотрело 35 протестов и в 22 (63 %) случаях не согласилось с решением губернской администрации и оставило свои постановления в силе²⁶.

По стенограммам земских собраний можно убедиться, что земствами отклонялись прежде всего протесты, связанные с оценкой и обложением самого ценного имущества (казенных лесов, золотоприисковых земель, заводов). Происходило это вследствие некорректной формулировки закона, позволявшего оценивать имущество либо по его ценности, либо по доходности.

Другая категория отклоненных протестов была связана с ассигнованием дополнительных средств на те или иные земские нужды. В этих случаях губернаторы подходили к оценке постановлений с точки зрения целесообразности, полагая, что земские решения противоречат местным и государственным интересам. Из 42 протестов, отклоненных 24-м Пермским губернским собранием в 1894 году, в 32 случаях губернатор возразил против выделения средств на командировочные земским служащим, лечение больных, библиотеки, найм помещений для школ и их отопление, общественные запашки и учреждение дополнительных должностей врача и фельдшера. Однако это не означает, что губернатор препятствовал развитию земских школ и больниц. Указанные категории расходов входили в разряд необязательных, и губернатор, радуя о выполнении земствами прежде всего всех государственных повинностей, считал, что дополнительные ассигнования подорвут финансовые возможности населения.

Так, в 1899 году пермский губернатор исключил из сметы расходов Шадринского земства 2 тыс. р. на постройку дома земскому врачу Нижне-Петропавловской больницы. Встав на защиту своего служащего, 32-е очередное губернское собрание не согласилось с протестом, так как, по заявлению председателя Шадринской уездной управы, врач проживал в землянке²⁷. Это же собрание выступило против исключения из сметы расходов 2 тыс. р. «на устройство электрического освещения» в Красно-

уфимской уездной земской больнице. По мнению комиссии, «сумма была ничтожно мала (0,7 % от общей суммы расходов), вполне законна и совпала с интересами земства»²⁸. Приведем другой пример, свидетельствующий о самостоятельности земств, их способности отстаивать свою позицию. Пермское губернское собрание отклонило протест губернатора на назначение Екатеринбургским земством 330 р. бывшему смотрителю больницы Орлову, который, «оставив службу по старости и болезни, в буквальном смысле остался нищим, находясь на попечении глухонемого сына, получающего жалование за службу в полиции около 20 р. в месяц»²⁹.

Вместе с тем земства принимали порой опрометчивые решения, и в этих случаях своевременное указание губернатора позволяло исправить ситуацию. На содержание находящихся в Оханске мужского и женского начальных народных училищ местное городское управление ежегодно ассигновало по 180 р. и передавало эти деньги земству, которому приходилось добавлять средства на оплату труда сторожа и на отопление. Оханское уездное собрание постановило прекратить ассигнование и все расходы на содержание училищ на том основании, что эти училища находились в городе и все расходы должны быть отнесены на счет города. Губернатор признал это постановление нарушающим интересы местного населения, так как Оханск состоял преимущественно из крестьян (в его состав вошло оханское общество Притыкинской волости), дети которых и составляли главный контингент учащихся. Из 102 учеников мужского училища 72 – дети крестьян, причем 48 из них – из соседних с городом деревень, а из 74 девочек, обучающихся в женском училище, 52 – из крестьянских семей. Прекращая финансирование оханских училищ, земство, утверждал губернатор, лишало возможности обучаться 176 детей, в том числе 124 – из семей крестьян, несущих земские повинности³⁰.

Если протест содержал достаточно веские аргументы с указанием на нарушенные статьи соответствующего закона или сенатского постановления, собрание принимало информацию к сведению и, по-видимому, учитывало в своей последующей деятельности (если губернатор действительно убеждал их в неправомерности действий и нарушений буквы закона). Об этом свидетельствует процесс уменьшения числа протестов.

Таким образом, данные контент-анализа опротестованных постановлений показывают, что противоречия между органами земского самоуправления и губернской администрации вызывали преимущественно финансовые вопросы. И даже несмотря на резкое снижение общего количества опротестованных постановлений в 1901–1916 годах, земские сборы, сметы и раскладки чаще всего вызывали несогласие губернатора. В Вятской губернии подобных протестов за эти годы было 80, в то время как все остальные категории постановлений вызвали лишь 9 протестов. В Пермской губернии 43 протеста носили финансовый характер, в то время как остальные 20 были о земских служащих, медицине и народном образовании.

Причиной разногласий по проблемам земского налогообложения являлись трудности, связанные с оценкой казенной собственности, недостатками налогового законодательства, а также противопоставлением государственных и земских учреждений в системе местных учреждений. Действуя самостоятельно в отведенной им сфере, земства делали крупные ассигнования на развитие агрономии, медицины и народного образования, относящихся к категории расходов необязательных. Доля последних в земс-

ких бюджетах неуклонно возрастала. Так, если в Пермской губернии в 1870 году она составляла 29,3 %, то в 1900 году достигла 52,7 %. Губернатор был заинтересован в первую очередь в выполнении обязательных расходов, возложенных на земство, а также в том, чтобы расширение земских мероприятий и бюджетов не отражалось на материальном положении населения, несущего, кроме земских, еще и государственные повинности.

Среди отечественных историков господствует точка зрения, что Земское положение 1890 года усилило контроль губернских структур над самоуправлением, поставив земства в еще большую зависимость от царской администрации³¹. Однако изучение деятельности губернских по земским и городским делам присутствий и анализ губернаторских протестов доказывают неправоту тезиса об усилении контроля. Новый закон не расширял компетенцию земств, не делегировал им новых полномочий, но и не ограничивал существующие. Изучение губернаторских протестов, вынесенных после 1890 года, показывает их незначительное увеличение с последующим снижением, тогда как усиление контроля должно было сопровождаться возрастанием числа отмененных постановлений. Можно, на наш взгляд, согласиться с выводом В. В. Куликова, что губернское по земским и городским делам присутствие способствовало более оперативному решению спорных вопросов и разрешению конфликтных ситуаций. Так, по подсчетам этого историка, Вятское губернское по земским и городским делам присутствие в среднем за 15 лет приняло к производству только 0,79 % постановлений 8 уездных земств и ни в одном уезде административное вмешательство губернатора не могло парализовать деятельность земских учреждений³². При этом, конечно, неверно было бы утверждать, что присутствие всегда поддерживало протест губернатора. Частым явлением были факты оставления в силе постановлений земских собраний. Так, в 1896 году пермский губернатор П. Г. Погодин опротестовал постановление Пермского, Екатеринбургского, Соликамского, Красноуфимского, Осинского, Кунгурского и Ирбитского уездных земских собраний о назначении единовременных пособий Санкт-Петербургскому женскому медицинскому институту. Губернатор нашел их противоречащими закону, который ограничивал круг действий земских учреждений местными нуждами. Присутствие оставило указанные постановления в силе, полагая, что институт «будет давать слушательницам специальное образование, имеющее ближайшей целью удовлетворить потребности в женщинах-врачах, особенно среди инородческого населения магометанского вероучения, не допускающих по своим религиозным убеждениям врачей-мужчин к больным женского пола»³³. Поскольку в Пермской губернии значительная часть населения исповедовала ислам (татары, башкиры), то присутствие считало, что здесь более чем где-либо ощущалась потребность в женщинах-врачах³⁴.

Обратимся теперь к высшему звену в системе административного надзора – Правительствующему сенату. Несмотря на возможность вмешательства губернатора, органы земского самоуправления сохраняли возможность защиты своих законных прав и интересов в этой высшей надзорной инстанции. Земские органы были вынуждены довольно часто обращаться в Сенат, стремясь защитить свои интересы и право на независимость от местной администрации. На наш взгляд, можно согласиться с выводом исследователей о том, что в пореформенный период в развитии российской государственности проявилась пока еще слабая тенденция, направ-

ленная на создание судебной власти как гаранта законности, противостоящего произволу властей³⁵. Новая сфера отношений Сената к местной жизни, связанная с надзором над земствами, по утверждению И. Блинова, «весьма быстро приобрела самое серьезное значение, развившись в огромную количественно и очень богатую содержанием практику»³⁶. Исследователь отмечал внимательное и заботливое отношение к земским интересам, показателем которого может служить весьма большой процент удовлетворенных Сенатом жалоб уездных и губернских земств³⁷.

Всего за 1899–1903 годы Сенат рассмотрел 244 дела по земским вопросам, 13 (5,3 %) из которых касались земских учреждений Вятской и Пермской губерний (8 и 5 соответственно по губерниям). За 1903–1906 годы количество рассмотренных жалоб возросло до 27, что составляло 10,8 % от общего числа сенатских указов, касающихся земской практики. При этом если в первый период Сенат отменил 46 % земских постановлений, то во второй – уже 63 %³⁸.

В связи с вышеизложенным обратим внимание на точку зрения Е. А. Павликовой, согласно выводам которой «политике правительства, стремившегося инкорпорировать органы самоуправления в общую систему государственной власти, была чужда идея установления отношений между местным самоуправлением и правительственной властью на основе права»³⁹. С этим утверждением, на наш взгляд, трудно согласиться. Как показывает анализ опротестованных земских постановлений, а также вся процедура вынесения протестов, взаимоотношения земства и государственной администрации были поставлены на правовую основу. Губернатор, отменяя то или иное постановление земского собрания, апеллировал прежде всего к закону, аргументируя свое несогласие соответствующими статьями Земского положения.

Думается, что не следует преувеличивать степень противостояния земств и губернской администрации. Определенные противоречия между ними, как отмечалось выше, возникали по поводу многозначности интерпретаций земского законодательства. Разногласия также были связаны и с негосударственным статусом земств. Стремление органов самоуправления самостоятельно расширить отведенную им сферу полномочий сразу же встречало возражение администрации. Так, Сенат указом от 12 марта 1910 года по жалобе Сарапульской уездной земской управы на постановление Вятского губернского по земским и городским делам присутствия об отмене постановления уездного земского собрания по поводу ассигнований на приобретение книг по современным вопросам разъяснил, что закон, «предоставляя земству попечение о развитии средств народного образования, отнюдь не дает ему права политического и общественного воспитания населения путем распространения через местных библиотекарей книг и брошюр специального политического содержания»⁴⁰. Министр внутренних дел обратился ко всем губернаторам с просьбой своевременно приостанавливать постановления земских собраний подобного характера и направлять их к отмене в губернские по земским и городским делам присутствия⁴¹.

По земским материалам можно убедиться, что деятельность органов самоуправления в гораздо большей степени ограничивалась центральной администрацией, нежели губернской. Земства были вынуждены регулярно обращаться к правительству с ходатайствами по актуальным вопросам местного хозяйства. Так, в 1870–1899 годах Пермское губернское земство

выдвинуло 437 ходатайств, из которых только относительно 145 имеются сведения о последовавшем впоследствии ответе. На 58 обращений был получен удовлетворительный ответ, 55 было отклонено и на 32 ходатайства последовал уклончивый отзыв. На остальные 292 обращения ответа не последовало⁴². Наибольшее число ходатайств было возбуждено по вопросам народного продовольствия, образования, медицины, санитарии и агрономии, т. е. по отраслям, которые являлись приоритетными для земства. Интересно отметить, что постановления земских собраний по указанным вопросам вызвали незначительное число протестов губернатора.

Таким образом, анализ всей совокупности опротестованных постановлений земских собраний, а также изучение деятельности надзорных учреждений опровергают устойчивый стереотип о постоянном и все возрастающем контроле губернской администрации и стеснении свободы деятельности органов земского самоуправления. Традиционная «черно-белая» картина взаимоотношений «хорошего добропорядочного» земства и «дикой реакционной» губернской бюрократии в реальной действительности оказалась очень сложной и противоречивой.

⁴¹ См.: *Лантева Л. Е.* Земские учреждения в России. М., 1993; *Нардова В. А.* Самодержавие и городские думы в России в 60-х – начале XX века. СПб., 1994; *Королева Н. Г.* Земство на переломе (1905–1907). М., 1995; *Абрамов В. Ф.* Российское земство: Экономика, финансы и культура. М., 1996; *Шутов А. Ю.* Земские выборы в истории России (1864–1917): Исследования избирательных систем. М., 1997; *Жукова Л. А.* Земское самоуправление и бюрократия в России: конфликты и сотрудничество, 1864–1917. М., 1998; *Писарькова Л. Ф.* Московская городская дума, 1863–1917. М., 1998; *Морозова Е. Н.* У истоков земской реформы. Саратов, 2000.

⁴² Драго Р. Административная наука: Пер. с фр. М., 1982. С. 129.

⁴³ Гессен В. Вопросы местного управления. СПб., 1904. С. 231.

⁴⁴ См.: *Коркунов Н. М.* Русское государственное право. СПб., 1897. Т. 2. С. 206.

⁴⁵ См.: История Правительствующего сената за 200 лет, 1711–1911 гг.: В 5 т. СПб., 1911. Т. 4. С. 154.

⁴⁶ Полное собрание законов Российской империи. Собр. 3. СПб., 1890. Т. 10. № 6927. Ст. 8 (далее ПСЗРИ–3).

⁴⁷ Помимо государственных чиновников в состав нового надзорного органа входили представители судебного ведомства и общественных учреждений, а именно: губернский предводитель дворянства (в Пермской и Вятской губерниях отсутствовал), председатель губернской управы, городской голова губернского города и член по выбору губернского земского собрания. С 1901 года учреждалась должность неперемennого члена губернского по земским и городским делам присутствия.

⁴⁸ См.: ПСЗРИ–3. Т. 10. № 6927. Ст. 133, 136.

⁴⁹ См.: Полное собрание законов Российской империи. Собр. 2. СПб., 1864. Т. 39. № 40457. Ст. 94.

⁵⁰ Отчет по ревизии земских учреждений Вятской губернии. СПб., 1905. Т. 1. С. 279.

⁵¹ См.: Сборник постановлений Вятского губернского земства за 25 лет (1867–1892): В 5 т. Вятка, 1894. Т. 1. С. 58.

⁵² Государственный архив Свердловской области (ГАСО), ф. 435, оп. 1, д. 15, л. 1.

⁵³ См.: *Романов Н. Н.* Исследование земских раскладок Вятской губернии. Вятка, 1875. С. 129.

⁵⁴ См.: Там же. С. 131.

⁵⁵ ГАСО, ф. 435, оп. 1, д. 20, л. 45.

⁵⁶ Подсчитано по: Записка горнозаводчиков о земском деле в Пермской губернии. СПб., 1887. С. 25–27.

⁵⁷ ГАСО, ф. 435, оп. 1, д. 14, л. 3.

⁵⁸ Там же, д. 15, л. 5–8.

⁵⁹ См.: Журналы Верхотурского уездного земского собрания XVI очередной сессии, 1886. Верхотурск, 1886. С. 355; Сборник Пермского земства (далее СПЗ). 1902. № 4. Отд. 3. С. 154.

⁶⁰ См.: Журналы Пермского губернского земского собрания XVI очередной сессии, 1886. Пермь, 1886. С. 181–182; Журналы Верхотурского уездного земского собрания XVI очередной сессии, 1886. С. 335–355.

- ²¹ Материалы по земскому общественному устройству (Положение о земских учреждениях). СПб., 1885. Т. 2. С. 363.
- ²² Российский государственный исторический архив (РГИА), ф. 1282, оп. 2, д. 13. л. 418 об. – 419.
- ²³ См.: Отчет по ревизии земских учреждений Вятской губернии. Т. 1. С. 299.
- ²⁴ См.: *Зайончковский П. А.* Российское самодержавие в конце XIX столетия: (Политическая реакция 80-х – начала 90-х гг.). М., 1970. С. 214.
- ²⁵ Подсчитано по: Журналы Пермского губернского земского собрания XXIV очередной сессии, 1894. Пермь, 1894.
- ²⁶ Подсчитано по: Журналы Пермского губернского земского собрания XXVII очередной сессии, 1897. Пермь, 1897.
- ²⁷ См.: Журналы Пермского губернского земского собрания XXXII очередной сессии, 1902. Пермь, 1902. С. 395.
- ²⁸ Там же. С. 396.
- ²⁹ Журналы Пермского губернского земского собрания XXIV очередной сессии, 1894. Пермь, 1894. С. 385.
- ³⁰ См.: Журналы Пермского губернского земского собрания XXIX очередной сессии, 1899. Пермь, 1899. С. 310–311.
- ³¹ См.: *Веселовский Б. Б.* История земства за сорок лет. СПб., 1911. Т. 4. С. 363; *Королева Н. Г.* Земство на переломе (1905–1907). С. 4.
- ³² См.: *Куликов В. В.* Местное самоуправление и административный надзор: исторический опыт земства // Журн. российского права. 2000. № 9. С. 148.
- ³³ Государственный архив Пермской области (ГАПО), ф. 43, оп. 1, д. 22, л. 18.
- ³⁴ Там же, л. 18 об.
- ³⁵ См.: *Ефремова Н. Н., Немытина М. В.* Местное самоуправление и юстиция в России (1864–1917) // Государство и право. 1994. № 3. С. 126–133.
- ³⁶ История Правительствующего сената за двести лет. Т. 4. С. 152.
- ³⁷ См.: *Блинов И. А.* Отношение Сената к местным учреждениям в XIX в. СПб., 1911. С. 204.
- ³⁸ Подсчитано по: Систематический свод указов Правительствующего Сената, последовавших по земским делам / Сост. секретарь Воронежской губернской земской управы Н. И. Кузнецов. Т. 2. 1899–1903; Т. 3. 1903–1906. Воронеж, 1903–1909.
- ³⁹ *Правилова Е. А.* Местное и центральное управление России: проблема правового регулирования // Имперский строй России в региональном измерении (XIX – начало XX в.). М., 1997. С. 45.
- ⁴⁰ ГАПО, ф. 43, оп. 1, д. 327, л. 35.
- ⁴¹ Там же.
- ⁴² См.: К статистике ходатайств Пермского губернского земства перед правительством (с 1870 по 1899 гг.) // СПЗ. 1902. № 4. Отд. 3. С. 131.



Л. А. Дашкевич

«ПОД АВГУСТЕЙШИМ ПОКРОВИТЕЛЬСТВОМ...» (О благотворительной деятельности Императорского человеколюбивого общества на Урале)*

История российской благотворительности стала
в последнее время одной из самых популярных тем в исторических
исследованиях. Однако после многолетнего безразличия к воп-

* Работа выполнена по гранту РГНФ № 04-01-83110 а/У «Ассоциации и объединения городских элит дореволюционного Урала».